

ROLE VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘI ŘÍZENÍ PROSTOROVÝCH DOPADŮ SUBURBANIZAČNÍCH PROCESŮ NAŠICH VELKÝCH MĚST

Vladimíra Šilhánková

Ústav veřejné správy a práva, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstrakt: Suburbanizace se stala za posledních 10 let fenoménem urbanizačních procesů v České republice. Předměstí, vesnice i malá města, která leží v okolí velkých měst začala v tomto období významně růst v důsledku stěhování obyvatel z jádrových měst. Příspěvek se zaměřuje na procesy současné suburbanizace a problémy s ní spojené, ukazuje, že současné suburbanizační trendy nejsou trvale udržitelné a pokouší se najít nástroje pro „optimalizaci velikosti sídel“ z urbanistického a environmentálního hlediska. Příspěvek analyzuje situaci na datech z Hradce Králové, který je tradičně v České republice považován za město s nejlepšími podmínkami v oblasti kvality života.

Abstract: Suburbanization starts to be a phenomenon of urbanization during last 10 years in the Czech Republic. Suburbs, villages and also small towns, which lie in the hinterland of large cities, start to grow up due to migration from city centre. The paper is focused on description of contemporary problems connected with suburbanization and tries to show the contemporary trends in suburbanization aren't sustainable and try to find suitable tools for towns "size optimization" from the urban and environmental point of view. The paper analyse situation in the city of Hradec Králové, who is traditionally evaluates as a city with the best quality of life in the Czech Republic.

Klíčová slova: suburbanizace, město, urbánní prostředí, místní samospráva

Key words: suburbanization, city, urban surrounding, local administration

Se suburbanizací se v globálním měřítku setkáváme v období po 2. světové válce zejména v USA, kde s rozvojem automobilismu bylo umožněno v masovém měřítku realizovat to, co dnes nazýváme „americký sen“ tj. vlastní bydlení v rodinném domě na venkově. Paradoxem přitom je, že vzniklé prostorové struktury nebyly ani vesnicí, ani městem. Byly pouhopouhou suburbii – nolehárnou stejných typových domů, kam a odkud se nebylo a není možno dostat jinak než automobilem. Obecně je proto suburbanizace považována za jev veskrze negativní [viz např. 2,5].

Problematika růstu předměstí – suburbii se postupně rozšířila do dalších částí světa – zejména do západní Evropy. V České republice se díky centrálně plánovanému hospodářství a významným restriktivním opatřením během komunistické éry neměla možnost rozvinout. Po změně politické, společenské, ale i plánovací a správní resp. samosprávní situace v České republice nastal velký tlak obyvatelstva realizovat si svůj „český – americký sen“, což vedlo v období 2. poloviny 90. let k růstu celé řady vesnic a malých měst, ale i vzniku zcela nových prostorových struktur v zázemí z jádrových měst a stěhování obyvatel z těchto měst z tradičního městského prostředí.

Problematika suburbanizace se v posledním desetiletí v České republice dostává do popředí zájmu celé řady teoretických prací [6,7], a to zejména v pojetí demografickém, případně socio-geografickém. Suburbanizace je chápána zejména jako „změna v rozmístění obyvatelstva a změna v prostorové struktuře příměstských území, a dále jako na změna způsobu života "suburbanizujících" se obyvatel“ [6]. Méně prací se již věnuje problematice prostorových dopadů suburbanizace, pokud se již takové práce vyskytují soustřeďují se zejména na problematiku studia lokalizace a využití objektů [in 6]. Jen malá pozornost je pak ve výzkumu věnována celkovým prostorovým dopadům suburbanizace do systému osídlení

a jeho obslužnosti a prakticky absentují studie, které by se věnovaly roli místní event. regionální samosprávy v usměrňování tohoto procesu.

Prostorové aspekty suburbanizace

Většina teoretiků, snad s výjimkou M. Ouředníčka se shoduje v názoru, že suburbanizace je jev negativní. Z prostorového hlediska se projevuje perimetrálním růstem města, urbanizací dosud neurbanizovaných území, ztrátou resp. nevznikem tradičních typů veřejných prostorů (náměstí, parků) v suburbiích, ztrátou příměstské krajiny a přirozeného rekreačního zázemí velkých měst na straně jedné a růstem počtu a rozlohy nevyužitých nebo podvyužitých území (brownfields) v jádrovém městě na straně druhé. Nově vznikající prostorové struktury nemají ani charakter města ani vesnice, jak již bylo zmíněno dříve, což je i v přímém rozporu s obecně propagovanou s charakteristikou „trvale udržitelného města“ definovanou např. v „Agendě 21 pro udržitelnou výstavbu“ [1], kde se doslova hovoří o představě trvale udržitelného města jako „soubor malých hustě osídlených čtvrtí, z nichž každá má mnohoúčelové jádro, které je snadno dosažitelné pěšky nebo dojížděním z méně hustě osídlených obytných částí.“ Tento dokument rovněž poukazuje na současný paradox v územně plánovací praxi, když říká „pro to, abychom mohli vytvořit trvale udržitelné město nebo zjednodušeně řečeno pro to, abychom vůbec mohli znovu začít tvořit město, musí nastat „radikální odklon od metod plánování pěstovaných na počátku 20. století“. [1]

Teorie a praxe současného územního plánování

Cílem „tradičního“ územního plánování konce 19. a počátku 20. století byla snaha řešit nově vzniklé problémy měst jako reakce na přelidněná města průmyslové revoluce. Průmyslové město této doby je charakterizované jako město přelidněné, sužované dopravními kongescemi, město se špatnou kvalitou obytného a hygienického prostředí zejména pro dělníky atd. „Otcové moderního územního plánování jako Patrick Geddes, Ebenezer Howard a později Le Corbusier viděli řešení těchto problémů v „návratu zeleně do měst – např. návrhy zcela nových satelitních měst (nejprve v zázemí Londýna) – tzv. zahradních měst [3], v maximálním snižování hustoty zastavění a v oddělení jednotlivých funkcí města (zejména průmyslu a bydlení). Tyto přístupy (ve své době zcela logické a oprávněné) vyústily v postuláty světového kongresu CIAM v roce 1933 známými jako Athénské charta. Aténská charta vyjadřuje zásady funkcionalistického pojetí města a byly zde definovány základní funkce města: bydlení, práce (rozuměj průmysl), rekreace a doprava.

Takto definované funkce města se staly základem funkcionalistického pojetí města a v duchu Aténské charty byly koncipovány monofunkční zóny, převážně obytné s vybavenostními centry a zóny výrobní. [4], tak jak to i přes dílčí kritiku a dílčí změny můžeme dodnes vidět v naší současné územně plánovací praxi. Ukázkovým příkladem jsou např. funkční regulativy doporučené Ústavem územního rozvoje – tj. vlastně hlavním metodickým pracovištěm pro oblast územního plánování, kde u „vzorové legendy územního plánu“ stále můžeme najít „tradiční“ dělení funkčních ploch na bydlení, občanskou vybavenost, výrobu, technickou vybavenost, dopravu a tzv. urbanizovanou zeleň. [8]

I když vnitřní charakteristiky jednotlivých funkčních typů jistou míru promíšení funkcí umožňují, přesto zůstává územně plánovací praxe výrazně monofunkční – zejména pak v oblasti ploch pro bydlení, kde je snaha po dosažení maximální „čistoty“ této funkce. Vnitřní charakteristika ploch pro bydlení, potom dle doporučené metodiky vypadá následovně:

„Čisté bydlení“ - území je určeno převážně pro bydlení.

V tomto území je přípustné umístit:

- obytné domy,
- kulturní, církevní, sportovní, sociální a zdravotnická zařízení a zařízení školství,
- zařízení maloobchodu a veřejného stravování - sloužící pro obsluhu tohoto území,

- nerušící zařízení drobné výroby a služeb - sloužící pro obsluhu tohoto území,
- garáže pro bydlící v tomto území.“ [8]

Druhou významnou otázkou je problematika intenzity využití území. Metodicky existují a používají se doporučené regulativy prostorového využití území, které směřují důsledně k maximalizaci (nikoli minimalizaci) využití území. V praxi jsou nejčastěji rozšířeny:

- index zastavění pozemku - IZP, který udává maximálně přípustný počet m² zastavěné plochy na celkový počet m² pozemku a
- index podlažní plochy – IPP, který udává přípustný počet m² podlažní plochy na celkový počet m² pozemku. [8]

Tab. 1: Směrné hodnoty indexů využití území v plochách bydlení [8]

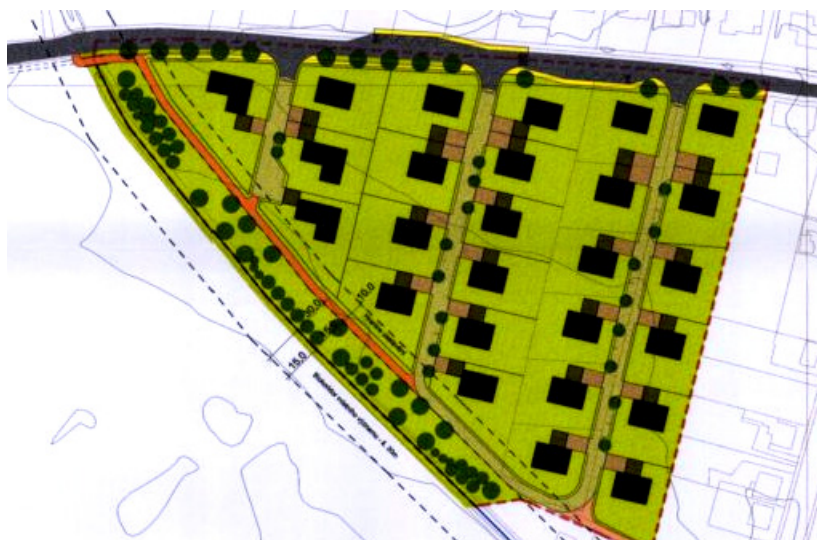
stavební plocha	IZP	IPP
bydlení (okrajové polohy)	0,2	0,4
všeobecné bydlení	0,4	1,0 - 1,2
smíšené plochy	0,6	1,0 - 1,2
centrální oblast	0,6	2,0
plochy jádra	1,0	3,0

Protože je nová výstavba směřována především do nových lokalit na okraji měst, logicky jsou v praxi častěji uplatňovány indexy pro „okrajové“ polohy tj. nejnižší hustoty zastavění. Tím samozřejmě plocha těchto „okrajových“ poloh neúměrně roste.

Příklad města Hradec Králové

Pokud se podíváme na aplikaci výše uvedených územně plánovacích zásad v praxi a současné trendy extrapolujeme do budoucnosti můžeme zcela zřetelně vidět neudržitelnost současné územně plánovací praxe na lokální úrovni.

V první řadě jde opět o strukturu územního plánu, z jejíž legendy je sice zřejmá snaha o určitou míru „promíšení“ jednotlivých funkcí města, kdy např. funkci bydlení můžeme nalézt v 7-mi typech ploch. Na druhou stranu zde ale pod „dozorem“ magistrátu vznikají naprosto schématické monofunkční urbanistické koncepce – v podstatě v podobě realitního „rozparcelování“ území, kde nelze mluvit ani o míšení jednotlivých funkcí ani o pokusu o tvorbu urbánního prostředí.



Obr. 1: Urbanistická studie nové bytové zóny, Malšova Lhota, Hradec Králové 2005

V oblasti hustoty zástavby jsme pro příklad provedli kontrolní výpočet (indexy využití území jsme přepočítali na hustotu obyvatel na hektar) jak intenzivní zástavba je navrhována – regulována územním plánem pro městem podporované rozvojové lokality individuální zástavby města Hradec Králové. [9]

Tab. 3: Navrhovaná hustota obyvatel v rozvojových lokalitách individuální rodinné výstavby v Hradci Králové [9]

	Označení rozvojové plochy	Rozloha v ha	Počet bytů	Počet ob. (2,5 ob/byt)	Hustota ob./ha
B1	Plačice jih – RD	1,68	24	60	35,7
B1	Plačice východ – RD	2,15	30	75	34,9
B2	Meteor – RD	7	102	255	36,4
B3	Pod Koutníkovou – RD	8	116	290	36,2
B4	Pálenka - RD	7	107	267,5	38,2
B11	Terronic –RD	1	12	30	30
B12	Podzámčí - RD	4,5	70	175	38,9
B15	Roudnička	1,5	17	42,5	28,3
B19	Brněnská	5,2	66	165	31,7

Průměr pro rozvojové lokality předměstské zástavby rodinnými domy v Hradci Králové je pro zástavbu rodinnými domy 34,4 ob./ha. Přitom teoretici směřující k definování trvale udržitelného a životaschopného města uvádí, že „hranice hustoty osídlení, pod kterou se již nelze vyhnout závislosti na automobilu, se pohybuje mezi 30 – 40 ob./ha ...a veřejnou hromadnou dopravu lze přitom smysluplně zavést pouze do oblastí, které vykazují hustotu osídlení minimálně 50 ob./ha. ... Městská zástavba, kde lze pěšky dojít k nějakému skutečnému cíli, jako je např. obchod nebo pošta, musí mít hustotu osídlení min. 100 ob./ ha. [2]

Přitom ale, územní plán (schválený v roce 2000) navrhuje do roku 2015 zastavět 441,6 ha nových dosud neurbanizovaných ploch. Samozřejmě ne všechny tyto plochy budou určeny pro funkci bydlení, ale vyjdeme-li z obecně uznávaných urbanistických dat, že funkce bydlení zahrnuje cca 50% zastavěné plochy měst [9] bylo by to cca 220 ha ploch pro bytovou zástavbu, převážně předměstského charakteru. Srovnáme-li tyto předpoklady s předpokládaným počtem obyvatel v daném období vypočtených na hektar urbanizovaného území města dojdeme k následujícím záměrům:

Tab. 2: Hustota obyvatel v urbanizovaném území města Hradec Králové

Rok	Počet obyvatel	Urbanizované území (ha)	Hustota obyvatelstva (ob./ha)
2004	94694	3040	31,15
2015 (stabilizace ob., růst území)	94694	3481,6	27,20
2015 (ob. dle prognózy, stabilizace území)	92803	3040	30,53
2015 (ob. dle prognózy, růst území)	92803	3481,6	26,65

Z tabulky jasně vyplývá, že jakákoli varianta vývoje v budoucnosti vede ke zhoršování stávajícího stavu v intenzitě využití území.

Možnosti sledování trendů

Přesto plošný růst města začíná být chápán (zejména veřejnou správou a nikoli urbanisty) jako ne právě žádoucí jev. Např. Strategický plán rozvoje města Hradce Králové [9] zavádí jako jeden z indikátorů sledování „indexu plošného růstu města“. Ten vyjadřuje procentuální nárůst plošné rozlohy města ve sledovaném období.

Výpočet pro léta 2000-2004 ukázal hodnotu indexu 1,01, což je nárůst zastavěné plochy o 0,4% při výše uvedeném klesajícím počtu obyvatel města. Provedeme-li teoretickou extrapolaci tohoto tempa růstu, dojdeme k závěru, že celé správní území města (vč. rozsáhlého lesního komplexu, údolních niv řek apod.) bude kompletně zastavěno v roce 2402.

Město Hradec Králové jako sídlo existuje cca od 6. století n.l. tj. doba za kterou bylo zastavěno necelých 30% jeho dnešní rozlohy trvala cca 1.500 let. Při současném tempu růstu města dokážeme zastavět „zbývajících“ 70% plochy za necelých 400 let!!!!

Závěr

Na příkladu města Hradce Králové jsme ukázali, jaké jsou současné urbanistické nebo lépe řečeno sub-urbanistické trendy a jaké dopady na prostorové uspořádání města a kvalitu života v něm tyto trendy nejenže mohou mít, ale dnes již prokazatelně a jednoznačně mají. Z výše uvedených dat vyplývá, že se jedná o trendy, které jsou jednoznačně negativní, neboť zhoršují stav a kvalitu fungování města.

Nově pojímané trvale udržitelné město musí změnit náš pohled a přístup ke stavbě měst, územnímu plánování i pojetí toho, co si představujeme pod pojmem „ideální bydlení“. Pozornost je potřeba zaměřit na nositele urbanity tj. na přímé kontakty a vztahy realizované dostatečně koncentrovaným obyvatelstvem ve veřejných prostorech. **Úkol pro budoucnost zdá se tedy jasný změnit pohled na základní úkoly územního plánování – směřovat k důslednějšímu prolínání jednotlivých funkcí, k vyšší intenzitě zastavění a k omezení perimetrálního rozrůstání měst vedoucí ke ztrátě příměstské krajiny.** Otázkou samozřejmě je, jaké praktické metody použít, jaké zavádět mechanismy ochrany dosud nezastavěného území a jak dosáhnout jejich skutečné implementace.

Literatura:

- [1] HÁJEK, P. (ed.): *Agenda 21 pro udržitelnou výstavbu*, CIB Report Publication 237, ČVUT Praha 2001
- [2] HNILÍČKA, P. *Sídelní kaše. Otázky k suburbánní výstavbě rodinných domků*, ERA Brno, (2005)
- [3] HOWARD, E. *Gartenstädte von morgen*, Berlin, (1968)
- [4] KOUTNÝ, J. *Koncepce moderního urbanismu*, UUR Brno, (2005)
- [5] KRIER, L. *Architektura – volba nebo osud*, Academia Praha, (1997)
- [6] OUŘEDNÍČEK, M.: *Suburbanizace v kontextu urbanizačního procesu*, <http://www.natur.cuni.cz/~slamak/uvvm/suburb.html>
- [7] SÝKORA, L. (ed.) *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*, Ústav pro ekopolitiku, (2002)
- [8] PŘINOSILOVÁ, M. a kol. *Příklady regulativů v územně plánovací dokumentaci*, UUR Brno, (1998)
- [9] Materiály Magistrátu města Hradec Králové

Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře Ministerstva pro místní rozvoj v rámci výzkumného projektu WB-20-05 „Suburbanizace – hrozba fungování malých měst“.

Kontaktní adresa:

doc. Ing. arch. Vladimíra Šilhánková, Ph.D.

Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice, Studentská 95, 532 10 Pardubice

Tel. 466 036 238, e-mail: vladimira.silhankova@atlas.cz